

ERSA
« Gouvernance locale et développement durable »
29 août – 2 septembre 2007, Paris
Session spéciale : Concepts et outils de gouvernance
territoriale

La CDOA est-elle un dispositif de gouvernance
territoriale ?
Le cas de la mise en place des CTE à La Guadeloupe

Eduardo Chia, INRA, URM Innovation, BP 5032, TA 60/15, F34398 Montpellier
Cedex 5, chia@supagro.inra.fr
Michel Dulcire, CIRAD-ES, URM Innovation, BP 5032, TA 60/15, F34398
Montpellier Cedex 5, michel.dulcire@cirad.fr

Résumé :

L'article propose de contribuer aux débats sur la gouvernance territoriale à travers l'analyse du fonctionnement de la CDOA. La CDOA est prise en tant que dispositif de coordination entre les acteurs du développement rural au niveau local. Un regard particulier sera porté à l'élaboration de CTE, qui a non seulement nécessité de définir des zones homogènes mais aussi de faire naître de nouvelles organisations (des nouveaux acteurs) pour proposer des mesures, faire signer les CTE et assurer le suivi. La mise en place des CTE a donné naissance à des nouveaux apprentissages qui permettront de créer, à leur tour, de nouvelles formes de gestion du développement territorial : la gouvernance territoriale.

Mots clefs : Dispositifs, gouvernance, apprentissages territoriaux, CTE, Guadeloupe, multifonctionnalité.

----- <<< >>> -----

L'objectif de cet article est de contribuer, à partir de l'analyse d'une situation concrète dans le monde agricole, aux débats sur la gouvernance territoriale. Nous centrons notre contribution sur un dispositif : car notre hypothèse centrale est que la gouvernance ne peut s'exprimer sans des dispositifs, des outils, des instruments.

La Loi d'Orientation Agricole (LOA), au travers les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE), a provoqué, accéléré, la rencontre entre différents acteurs : agriculteurs ; techniciens des organismes d'encadrement d'État et professionnel ; chercheurs ; voire même : salariés agricoles ; organismes économiques (coopératives, banque) ; représentants des consommateurs ; ou encore défenseurs de l'environnement ; pour définir les actions qu'il convient au niveau local. Elle propose un dispositif, pouvant faciliter la

gouvernance du développement rural et de territoires locaux : la Commission Départementale d'Orientation Agricole (CDOA). Son rôle de coordination des actions, de « fabrication » des CTE et des mesures correspondantes, d'évaluation et de contrôle ainsi que sa composition, font qu'elle pouvait devenir un lieu privilégié pour la gestion des controverses sur les savoirs techniques implicites et tacites et la gouvernance territoriale. En effet, la création de la CDOA puis son élargissement aux catégories d'acteurs non agricoles marquent un changement du mode d'intervention de l'État dans le secteur agricole. On passe d'une situation où l'État, via ses organismes liés aux Ministères de l'Agriculture, de la Recherche, etc., définissait les actions qu'il jugeait convenable, à un mode de « gouvernance » où sont associés des acteurs locaux à la définition et à la mise en place des actions. Ceci représente un changement important, ce que certains dans le domaine politique appellent la « démocratie technique » (Callon et al 2001). A la Guadeloupe, dans le cadre des recherches sur la multifonctionnalité de l'agriculture, nous avons analysé la façon dont les CTE ont été élaborés : par qui ? A partir de quel référentiel ? En mobilisant quels types d'acteur ? C'est à ce titre que nous nous sommes intéressés à la CDOA en tant que dispositif de gestion des controverses et donc de fabrication des actions. L'objectif de cet article est de contribuer, à partir des points de vue de l'agronomie et des sciences de gestion, à la compréhension du rôle de la CDOA dans la fabrication des nouvelles pratiques de gouvernance de l'agriculture et du développement rural, ce que Rémy appelle la co-institution des politiques publiques (Remy 2001). Après un rappel rapide des recherches sur les dispositifs de gestion et de ce que nous entendons par controverse, de la composition de la CDOA et de son fonctionnement, nous analyserons, en partant d'un travail à la Guadeloupe, comment la CDOA a réglé la controverse à propos de l'identification des différents territoires dans l'île et les fondements des CTE « Banane Pérenne d'Altitude ». En conclusion nous voudrions, sous la forme d'un plaidoyer, insister sur la nécessité de continuer à analyser le fonctionnement de ce type de dispositif ; et ce non seulement afin d'éclairer les décideurs publics mais aussi de produire des connaissances sur les dispositifs de gouvernance territoriale et leur gestion.

Dispositif et controverse : un premier cadrage

Des recherches anciennes mais aussi plus récentes sur les organisations ont mis en évidence le rôle que jouent les outils, instruments et dispositifs¹ de gestion dans le fonctionnement des organisations et dans la coordination des actions entre les acteurs. Berry (1983) a souligné l'importance des **outils, instruments, dispositifs** dans la conduite des organisations. « La conduite des organisations publiques ou privées mobilise des instruments de gestion » (Berry 1983). Les outils peuvent être : (i) matériels, comme un ordinateur par exemple, (ii) conceptuels, comme un taux d'actualisation, (iii) des outils d'aide à la décision complexes, comme un modèle de marketing pour étudier le marché potentiel d'un nouveau produit. « Le dirigeant de l'organisation, ou plutôt son équipage car la conduite des grandes organisations dépasse les capacités d'un homme seul, apparaît alors souvent comme un pilote d'avion ayant à sa disposition toute une série d'indicateurs » (id.).

Les instruments de gestion peuvent être analysés comme une réponse à la complexité car « toute situation de gestion est d'une complexité dépassant les capacités d'analyse des hommes et ceci prend un relief particulier dans les grandes organisations où l'encombrement du temps des agents et l'urgence des choix poussent aux outils simples, aux idées simples, aux critères de jugement expéditifs » (id.), ou encore considérés comme un « ensemble de raisonnements et de connaissances reliant de façon formelle un certain nombre de variables issues de l'organisation [...] destiné à instruire les divers actes classiques de la gestion [...]

¹ La majorité des définitions ou des réflexions sur les dispositifs s'inspirent des travaux de Foucault. Voir par exemple l'ouvrage Hatchuel et al, 2005

prévoir, décider, contrôler » (Moisdon 1997).

Encadre 1 : Dispositif selon Foucault² (Dits et écrits, volume III)

«Ce que j'essaie de repérer sous ce mot c'est [...] un ensemble résolument hétérogène comportant des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures administratives, des énoncés scientifiques, des propositions philosophiques, morales, philanthropiques : bref, du dit aussi bien que du non-dit, voilà les éléments du dispositif. Le dispositif lui-même c'est le réseau qu'on établit entre ces éléments [...] par dispositif, j'entends une sorte –disons- de formation qui, à un moment donné, a eu pour fonction majeure de répondre à une urgence. Le dispositif a donc une fonction stratégique dominante... J'ai dit que le dispositif était de nature essentiellement stratégique, ce qui suppose qu'il s'agit là d'une certaine manipulation de rapports de force, d'une intervention rationnelle et concertée dans ces rapports de force, soit pour les développer dans telle direction, soit pour les bloquer, ou pour les stabiliser, les utiliser. Le dispositif, donc, est toujours inscrit dans un jeu de pouvoir, mais toujours lié aussi à une ou à des bornes de savoir, qui en naissent, mais, tout autant, le conditionnent. C'est ça le dispositif : des stratégies de rapports de forces supportant des types de savoir, et supportés par eux ».

Les *dispositifs de gestion* « constituent un concept plus large [que les outils de gestion], spécifiant quels types d'arrangements des hommes, des objets, des règles et des outils paraissent opportuns à un instant donné » (id.), pour planifier, coordonner les actions, définir les objectifs et déterminer les moyens à mettre en oeuvre. Au sein de ces dispositifs il existe non seulement des règles mais également des outils qui, le cas échéant, donnent naissance à de nouveaux dispositifs et de nouveaux outils. Les dispositifs de gestion, depuis la sociologie, sont d'abord des » assemblages disparates et complexes d'outils techniques, de règles, des procédures, mais aussi d'acteurs, de discours, de représentations et de visions étroitement imbriqués les uns dans les autres, s'étayant les uns les autres, et visant la conduite des organisations » (Maugeri 2001). Le regard que nous portons ici aux dispositifs est plus en terme de révélateur des oppositions, compromis entre les acteurs qu'en terme d'action collective, qu'en tant que processus de conception (Hatchuel 1994).

Dans le domaine de l'environnement et agricole, Mormont avait analysé l'Agenda 21 (mormont 1996) au travers des dispositifs que les acteurs avaient mis en place pour en gérer les actions (Mormont 2003). Il définissait alors le dispositif comme des arrangements institutionnels qui mettent en relation des représentations, des normes, des pratiques et des acteurs. Dans un travail plus récent (Mormont 2003) il insiste aussi sur la nécessité de prendre en compte dans les analyses le fait que les dispositifs se construisent dans l'urgence et donc dans des situations d'incertitude radicale. Ceci implique, effectivement, de prendre en compte les apprentissages des acteurs et les ajustements, dus aux apprentissages, sur les dispositifs à leur tour : les dispositifs ne sont pas des objets figés, ils se construisent, se déconstruisent et se (re)définissent chemin faisant.

Ainsi que le signalait Foucault les dispositifs relèvent des rapports de forces et où certains savoirs vont circuler, être mobilisés pour orienter dans telle ou telle direction les dispositifs ou servir tel ou tel intérêts. Une façon donc d'identifier les rapports de forces et les savoirs, et de suivre les controverses qui se génèrent au sein de dispositifs

La controverse, du latin *controversia* « choc » signifie, selon le Petit Robert, discussion argumentée et suivie sur une question, une opinion, donc débat, polémique. Elle suppose une attitude critique; qui vise à une discussion vive ou agressive. En suivant Latour (1989) la controverse se transforme en controverse scientifique lorsque des groupes et des

² Agamben G., 2006. Qu'est-ce qu'un dispositif ? Rivage poche / Petite Bibliotheque

arguments scientifiques sont mobilisés pour contribuer à résoudre une tension ou en conflit. Elle génère également des apprentissages, un langage commun qui permet aux acteurs de produire de mécanismes de coordination.

Nous voulons traiter ici la controverse au sein de la CDOA en Guadeloupe (LOA 1999, enc. 2) et de son principal instrument, le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE). Cette Loi résulte de la volonté des pouvoirs publics de mieux prendre en compte la « demande sociétale » en redéfinissant les instruments et mécanismes d'orientation et d'aides à l'agriculture. Ces attentes vis-à-vis de l'agriculture concernent les fonctions qu'elle remplit en plus de celle de production, la seule appuyée jusqu'ici. La Loi reconnaît la multifonctionnalité de l'agriculture, « activité aux multiples facettes, que le seul marché – ouvert ou régulé - ne peut gérer en totalité » (Hervieu 2002). Cette reconnaissance impose donc aux agriculteurs mais aussi aux autres acteurs du développement de prendre en compte des dimensions jusqu'ici peu présentes, comme la gestion des paysages et des ressources naturelles, la territorialisation des activités, ou encore les coordinations avec les autres usagers de l'espace. La CDOA doit donner un avis sur le bien-fondé des actions proposées : le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE), projet individuel élaboré dans un cadre collectif, en est l'instrument. Les mesures agri-environnementales (MAE) et d'investissement qui le composent doivent refléter de nouvelles façons de produire, vers une agriculture plus respectueuse des hommes et de l'environnement.

Analyser la façon dont les acteurs vont argumenter, régler les tensions voire les conflits nous permet de comprendre le fonctionnement et le rôle de la CDOA, ainsi que les possibilités qu'elle a de se transformer en un dispositif de gouvernance du développement rural et de l'agriculture en particulier.

D'un point de vue méthodologique nous nous appuyons sur deux types de données : les comptes-rendus des réunions de la CDOA ainsi que les notes de collègue y ayant assisté et des entretiens ouverts que nous avons réalisés auprès des acteurs du développement rural et agricole en Guadeloupe³. Ces entretiens avaient un double objectif : d'une part comprendre la représentation qu'ils avaient du passé, du présent et du futur de leur agriculture ; et d'autre part analyser comment ils avaient vécu, compris, comme agriculteur (Gimenez 2003) ou comme agent de l'encadrement agricole, la mise en place des CTE (Chia et al 2003).

La CDOA au service de la « rationalisation » de l'agriculture : un nouveau dispositif de gouvernance ?

La CDOA : sa composition, ses rôles.

Elle avait été créée par la LOA de 1995⁴ afin d'assurer une meilleure cohérence au plan départemental entre toutes les composantes de la politique agricole. Elle était composée principalement des acteurs du monde agricole. La LOA de 1999 élargit sa composition aux représentants des artisans, des consommateurs et des associations agréées de protection de l'environnement (enc. 2). Le préfet préside la commission, et fixe par arrêté sa composition ; il peut déléguer sa fonction à la Direction de l'Agriculture et de la Forêt (DAF). Elle n'a qu'un rôle consultatif dans les différents domaines d'intervention de l'État en matière agricole : l'installation des jeunes, la politique de modernisation, les CTE... Elle fonctionne en

³ Qu'ils soient ici remerciés pour leur disponibilité et pour la qualité des informations qu'ils nous ont fournies.

⁴ Loi n° 95-95 du 1 février 1995 art. 10 Journal Officiel du 2 février 1995. Elle remplace les commissions : mixte départementale, la départementale des structures agricoles et la départementale des agriculteurs en difficulté.

commission plénière pour donner son avis sur le projet départemental d'orientation de l'agriculture, sur les aides publiques, ou encore sur le schéma directeur des structures agricoles. En commission restreinte (CTE, Installation...), elle peut constituer des groupes de travail pour instruction de dossier.

Encadré 2 : Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 art. 8 Journal Officiel du 10 juillet 1999

Instituée par la LOA de 1995, la Commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA) regroupe l'ensemble des partenaires agricoles. Elle est consultée sur les politiques d'orientation des productions et d'aménagement des structures d'exploitation au niveau départemental. L'innovation principale de la LOA de 1999 est d'élargir sa composition aux acteurs non agricoles, représentants de la société civile. Son domaine de compétences a également été élargi, et elle donne son avis sur les CTE types, les mesures types et les projets de contrats individuels. *« Il est institué auprès du représentant de l'État dans le département, qui la préside, une commission départementale d'orientation de l'agriculture composée notamment de représentants des ministres intéressés, de la production agricole, des propriétaires et des fermiers-métayers, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, de l'artisanat et du commerce indépendant de l'alimentation, des consommateurs et des associations agréées pour la protection de l'environnement, ainsi que d'un représentant du financement de l'agriculture. Sa composition est fixée par décret. La commission est consultée sur le projet, élaboré par le représentant de l'État dans le département, qui détermine les priorités de la politique d'orientation des productions et d'aménagement des structures d'exploitation au niveau départemental. Elle donne son avis sur les projets de contrat type susceptibles d'être proposés aux exploitants, en application des dispositions de l'article L. 311-3 [du Code Rural] ».*

Trois fonctions sont dévolues à la CDOA. La première fonction, que l'on peut qualifier de « cadrage stratégique », consiste à élaborer (proposer et organiser) les stratégies à moyen et long terme dans le cadre de la politique agricole : les modèles de développement. La deuxième, « opérationnelle », consiste dans la mise en place des actions : la contextualisation des actions de politique publique comme les CTE par exemple. La troisième, d'évaluation et contrôle, concerne l'organisation du système de contrôle de l'application des mesures, du respect des engagements. Pour réaliser ces tâches la CDOA peut déléguer le travail à des commissions ou groupes de travail : elle reste cependant consultative.

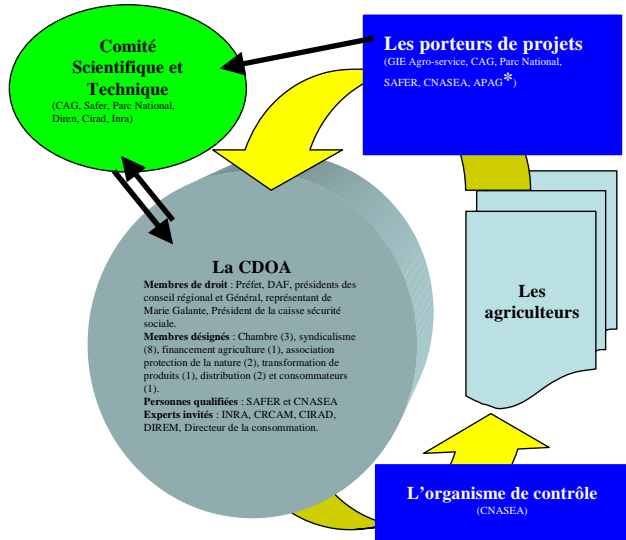
La composition de la CDOA, même élargie (enc. 2), donne un poids important à la profession agricole, à ses représentants et aux organisations, de l'État et de la profession, en charge de l'application des actions et mesures de politique agricole. Les acteurs non-agricoles ne sont pas nombreux. En Guadeloupe seul un représentant des consommateurs y participe. En ce qui concerne les institutions « politiques » seuls 3 représentants sont membres de droit : les présidents des conseils Régional et Général, et de la communauté des communes de l'île de Marie Galante où il joue le rôle du conseil général ; un représentant des organisations sociales, le président de la caisse de Sécurité Sociale.

Les pouvoirs publics veulent rapprocher la « société » des agriculteurs. La désignation de représentants des organisations de consommateurs à la CDOA, représente un mode de participation aux décisions (au moins aux discussions) quant aux actions de politique publique qui vont orienter et définir les modèles agricoles. Ils doivent donc veiller à ce que ces actions, ces mesures respectent la santé des consommateurs ainsi que l'environnement. C'est aussi le rôle des représentants des associations de protection de la nature, au nombre de 2 en Guadeloupe mais absentes aux réunions. Un seul représentant des organismes de l'administration non-agricole en fait partie, et l'enseignement (Lycée Agricole et Université) en est absent.

La CDOA sont fonctionnement

La principale caractéristique, outre la pratique contractuelle, de la nouvelle Loi d'orientation est le fait que les CTE fixent la « façon de produire des agriculteurs », et non les quantités à produire. La CDOA est le principal dispositif de gestion de CTE, il nous paraît important de porter un regard sur son fonctionnement. « Aussi, après avoir recueilli l'avis de la CDOA vous [il s'agit des préfets et des DAF] établirez au niveau départemental un ou des contrats types d'exploitation, constitué(s) de mesures types, répondant aux problématiques locales. La CDOA doit pour cela être un lieu privilégié de débat avec les acteurs locaux, permettant le rapprochement entre la société et l'agriculture »⁵.

Tableau 1 : acteurs et fonctionnement des CTE en Guadeloupe



Rémy (2003) considère que la CDOA est un lieu où se construit la demande sociale. Elle permet aux « divers acteurs de se rencontrer, s'affronter et élaborer des compromis qui se traduisent par de nouvelles normes ou référentiels qu'adoptent les agriculteurs contractants en échange de rémunérations compensatrices ». Bien que peu représentés, les acteurs non-agricoles participent aussi à la construction de la demande sociale et surtout aux normes et aux nouveaux référentiels. « Il pourra être décidé par le Préfet, après avis de la CDOA, de passer de manière prioritaire des contrats avec plusieurs agriculteurs qui se mobilisent sur un même contrat type afin d'amplifier les effets territoriaux ou de filière ou d'emploi » (MAP, 1999).

La CDOA est surtout le lieu, actuellement, où les agriculteurs négocient : d'une part, avec des acteurs de plus en plus divers leur métier et leurs pratiques de production, à travers l'élaboration des cahiers des charges ; et, d'autre part, leur rôle dans le développement local, en définissant les nouvelles relations que l'agriculture doit entretenir avec la société.

La CDOA évalue l'acceptabilité des contrats proposés : sur des critères de cohérence entre projet individuel et projet territorial ; entre les mesures du contrat et le projet individuel ; et en appréhende les conséquences sur la viabilité et l'évolution résultante. Sur la base de ses propositions, « il revient au Préfet d'agréer ou non le projet » de CTE.

Le comité scientifique et technique de la CDOA en Guadeloupe : lieu possible de « fabrication » d'un langage et d'un projet commun

En décembre 1999 la CDOA met en place le Comité Scientifique et Technique (CST-CTE), animé par le Président de la Chambre d'Agriculture de la Guadeloupe (CAG) à la demande de la DAF. Le rôle de la CAG a fait l'objet d'une convention CTE avec le préfet. Peu de monde a participé à la réunion de lancement du CST : 5 chercheurs (2 de l'INRA et 3

⁵ Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, circulaire Depse/SDEA/C99-7030, sept. 99, désigné MAP à la suite

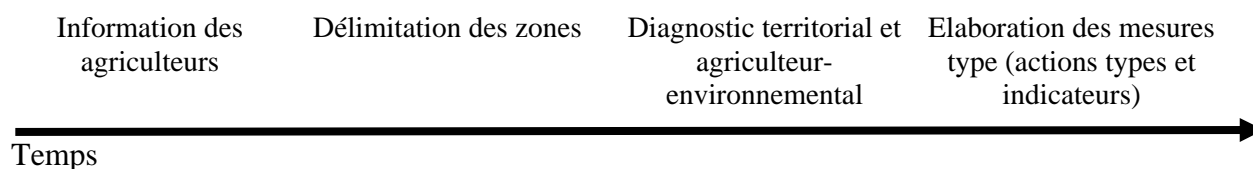
du CIRAD), 2 de l'ACED⁶, 3 de la CAG ainsi que le Directeur de la Politique Agricole et Rurale de la CAG, un représentant de la DIREN⁷ et du GIE A-S⁸. Le mandat est « d'augmenter le panier » des mesures agri-environnementales. Le Directeur de la Politique Agricole de la CAG précise, lors de cette première réunion, que la mission confiée au CST est d'assurer que les concertations professionnelles se fassent au sein d'un Comité CTE des organisations professionnelles. Par ailleurs il rappelle les anciennes mesures agri-environnementales ainsi que les enjeux assignés par la DAF à l'agriculture de la Guadeloupe, et présente la circulaire CTE.

La démarche que se propose de suivre le CST, afin d'identifier et de mettre en œuvre les mesures type qui vont constituer l'architecture des CTE, a été la suivante : i) Recensement des informations disponibles immédiatement ; ii) Définition des enjeux territoriaux ; et iii) établissement des recommandations en matière de bonnes pratiques culturales. En ce qui concerne les enjeux économiques et sociaux d'une part, et ceux environnementaux et territoriaux d'autre part, les acteurs locaux considèrent que certains enjeux définis au niveau national intéressent particulièrement la Guadeloupe : par exemple l'eau, le sol, la biodiversité, le paysage et le patrimoine culturel ainsi que les risques naturels. Pour le volet économique les enjeux pour la Guadeloupe sont l'emploi et le maintien du revenu.

La Recherche propose que les agriculteurs et les organisations professionnelles et économiques participent activement à la définition des enjeux et que les agriculteurs puissent composer eux-mêmes leurs contrats à partir des mesures types.

Enfin, le CST propose de mettre en place trois groupes de travail avec une coordination assurée par des organismes différents : le CIRAD en charge du travail sur les systèmes de production ; l'INRA en charge du travail sur la dynamique de l'eau et la pédologie ; l'ACED en charge du travail sur : le fonctionnement et préservation des écosystèmes, la multiplication des espèces en voie de disparition, les aspects Agro-foresterie, la valorisation des produits (culture de vanilliers en forêt), et celle des déchets en agriculture. Mais ces groupes de travail ont eu une existence très brève et n'ont pas réellement fonctionné. Ceci montre qu'il ne s'agit pas seulement de disposer d'une légitimité réglementaire encore faut-il que les objectifs ainsi que les méthodes de travail fassent sens pour les acteurs : qu'ils correspondent à une certaine stratégie.

Une deuxième réunion du CST, tenue le 17 février 2000, a réuni un plus grand nombre de personnes : 5 représentants du l'enseignement agricole ; 2 du Parc National ; 2 CIRAD, 2 DIREN, 1 ONF⁹, 2 SAFER¹⁰, 6 CAG. L'INRA et la DAF se sont excusés, ainsi que l'ACED qui était responsable de axe 3. Dans cette deuxième réunion du CST, il a été précisé que la démarche à suivre dans la mise en place des CTE était :



⁶ Association Conseil Environnement Développement Durable : créée en 1999 à l'instigation de Félix Lurel, chercheur universitaire en écologie et biologie végétale, cette structure favorise conseils et échanges sur le Développement Durable. Les adhérents (trentaine) proviennent d'horizons très variés, enseignants, ingénieurs, techniciens et toute personne désirant s'instruire, partager des connaissances et agir en faveur de l'environnement.

⁷ Direction Régionale de l'Environnement

⁸ Groupement d'Intérêt Économique Agro Services, créé en 1999 afin d'encadrer les producteurs de banane

⁹ Office National des Forêts

¹⁰ Société d'aménagement Foncier et Établissement Rural, chargée du suivi des GFA

Le Lycée Agricole, jusque là très discret, a présenté (fait valoir) sa capacité d'expertise en matière de diagnostic territorial, à partir de son travail avec des étudiants techniciens (BTS) dans le Nord Basse Terre. Cependant cette expérience n'a pas permis un apprentissage collectif en matière de diagnostic territorial car il n'y a pas eu une nouvelle expérience ou un transfert de savoirs.

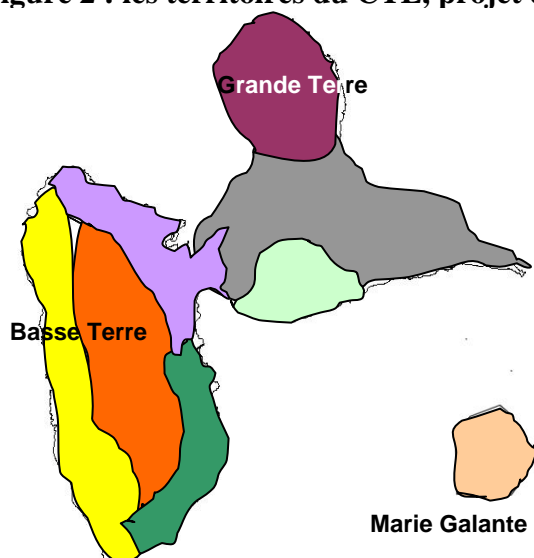
Dans l'urgence et la pression de l'administration pour faire signer rapidement des CTE, la CAG et compte tenu du constat de l'absence de vision globale des effets des contrats sur les exploitations agricoles, propose de « fabriquer » un outil commun, de diagnostic, à l'ensemble des techniciens en matière d'analyse de l'exploitation agricole. Ils sont conscients que jusque là l'analyse des exploitations a consisté à analyser comme auparavant les données comptables, et que tous les aspects organisationnels, familiaux et sociaux avaient été délaissés ou peu pris en compte. Il est proposé de s'inspirer de l'Approche Globale de l'Exploitation Agricole (AGEA) (Brossier et al 1997).

Les controverses : source d'apprentissage ou révélateur des rapports de force ?

La définition des territoires : une controverse entre l'administration et la profession.

Dans le processus de production de CTE il était prévu de définir des zones agro-écologiques les plus homogènes possibles pour tenir compte des enjeux environnementaux. Pour la CAG, le projet de mise en œuvre des CTE a comporté un premier travail d'identification de territoires. L'idée était de réaliser un diagnostic des atouts et contraintes et de « mieux coller aux réalités locales ».

Figure 2 : les territoires du CTE, projet de la CAG



La CAG a préparé et présenté au CST un document concernant le zonage (ci-contre) du territoire et la caractérisation de ces territoires. Il devait permettre d'apporter un éclairage sur les contrats types (donc des mesures et cahiers des charges) par zone.

Elle propose 9 zones qui sont en réalité les petites régions agricoles. Il s'agit d'une transposition des Plans Régionaux de Développement Agricole (PRDA) de la CAG. Les territoires sont : Marie-Galante (MG) ; sur Basse-Terre : le Nord (NBT) ; la Côte sous le Vent (WBT) ; La Côte au vent (EBT). Sur Grande Terre : le Centre (CGT); le Nord (NGT) ; le Sud (SGT). Plus les 2 petites îles de la Désirade et Saint-Martin.

Mais la décision prise en 2000 à l'initiative de la DAF a été de considérer un seul territoire et un seul CTE type : personne ne voulait se risquer à prioriser les zones identifiées auparavant, ni à rentrer en conflit avec l'administration et l'administration rentrer dans un processus de négociation entre les acteurs où ils auraient perdu le contrôle. Il faut aussi signaler le manque des ressources humaines et les outils nécessaires pour réaliser le travail :

« on a travaillé dans l'urgence ». Bref, la controverse a été résolue en respectant le rapport de forces (!) et sans mobiliser ni les savoirs locaux (profanes) ni scientifiques.

Les institutions (SAFER, CAG, et CNASEA¹¹) se sont emparé tardivement de l'outil CTE, et pour des publics très ciblés (GFA¹²). La profession n'a pas été pour sa part force de proposition. Il nous semble que la construction préalable de territoires, et donc sans doute de plusieurs CTE type, aurait, certes, provoqué des controverses importantes, sur les mesures, les systèmes de production, leurs effets et conséquences ; mais il aurait aussi permis de poser les bases d'un projet commun pour l'agriculture guadeloupéenne, d'en développer les apprentissages nécessaires.

Les responsables de la DAF estiment à l'arrêt de la procédure¹³ qu'il n'y pas eu un progrès significatif dans l'organisation des acteurs, et que ceux-ci ne sont pas approprié le dispositif CDOA créé par la loi, comme le montre leur participation aux réunions de la CDOA. Les quelques mesures nouvelles ont été réalisées par la DAF (*infra*) ; elle signifie par là qu'il n'y a pas eu de dynamique créée à partir de la mise en place des CTE. En un mot c'est le gouvernement qui a géré ; le « non processus » de gouvernance est conséquence de la non implication des acteurs (y compris l'administration).. L'administration, faute peut-être d'un projet agricole porté par les organisations professionnelles, a imposé son rythme et ses objectifs « administratifs » : l'exemple du GIE Agro-Service (A-S).

Le GIE Agro-Service une organisation au service de CTE

Le GIE A-S a été créé en juillet 1999 à l'initiative de la DAF. Sa mission était d'apporter aux producteurs de banane un accompagnement technique et économique, afin d'augmenter les rendements tout en garantissant la qualité. Il était à ce titre plus courroie de transmission de l'administration qu'organisation de défense des intérêts ou force de proposition des producteurs. Face aux attermoissements des différents acteurs, et contraints par la pression gouvernementale à afficher des signatures, le préfet et la DAF ont décidé d'accélérer le processus de démarrage d'élaboration des CTE : ils demandent (exigent) au GIE de faire signer des CTE aux bananiers, autour d'une mesure « complexe » dénommée « Maintien de la Bananeraie Pérenne d'Altitude » (MBPA, enc. 2). En outre cette opération permettait à cette structure récente, créée depuis l'extérieur, de se faire reconnaître comme « le » interlocuteur technique des bananiers. Cependant la démarche individuelle d'une application indifférenciée de la MBPA a été privilégiée, alors que l'esprit de la loi incitait à démarrer une réflexion qualitative et collective sur d'autres façons de produire un fruit produit par hauts niveaux d'intrants, avec comme objectif de construire un label qualité « banane d'altitude ».

Encadré 2 : la mesure « complexe » Maintien de la Bananeraie Pérenne d'Altitude (MBPA).

- Elle répond principalement aux enjeux 'sol' et 'paysage', et ne peut s'appliquer qu'en zone de « montagne » (plus de 200 m. d'altitude).
- Elle implique les éléments suivants :
 - interventions exclusivement manuelles (dont remplacement des pieds manquants)
 - lutte raisonnée contre les parasites, basée sur observation et comptages
 - collecte des gaines plastiques des régimes
 - cultures associées autorisées dans limite de 25% de la surface
 - tenue d'un cahier des interventions
 - adhésion à une démarche qualité

¹¹ Centre National d'Aménagement des Structures d'Exploitations Agricoles, chargé de l'instruction des contrats

¹² Groupements Fonciers Agricoles, issus de la Réforme Agraire des années 80

¹³ en 2002 le nouveau gouvernement suspend la procédure. Les Contrats d'Agriculture Durable s'y substitueront.

- suivi par le GIE Agro Service
- si nécessaire, implantation nouvelle sur litière des résidus culturaux.
- L'aide correspond au maximum légal par ha, soit 899,91 €/ha
- La justification de l'aide est :
 - coût du travail supplémentaire, 0,3 UTH/ha,
 - production étalée nécessitant un passage hebdomadaire,
 - perte de rendement de 15%,

La rémunération maximale par CTE de la MBPA se traduit également par la rareté d'autres mesures agro-environnementales : ce qui contraste avec les autres, qui possèdent généralement trois ou quatre mesures agro-environnementales, voire plus (Chia et al 2005). La moitié des 37 CTE « banane » signés ne possède que la seule MBPA, et treize autres dossiers entre une à deux mesures agro-environnementales. En association avec cette constatation, on peut observer que les diagnostics agri-environnementaux des dossiers CTE portés par le GIE A-S sont très succincts et standards. Cette description sommaire des principales caractéristiques de l'exploitation répond à la formalité administrative pour justifier le choix de la mesure.

Cette « pauvreté » apparente des CTE « banane », associée aux points de vue d'acteurs du développement, laisse penser que la construction de ces dossiers, faite dans l'urgence par le GIE Agro-service, a consisté en l'application standardisée d'un CTE « type ». Ce modèle de CTE, constitué de cette seule mesure et éventuellement d'une autre mesure agro-environnementale, a généralement été appliqué dans les exploitations agricoles sans réelle démarche de projet individuel (Dulcire et al 2006). Une explication de cette attitude vient du fait que l'aide accordée à la mesure BPA atteint déjà le montant maximum par CTE autorisé à l'hectare (900 €/ha/an). Il peut donc paraître superflu, financièrement parlant, de passer du temps à faire un diagnostic approfondi pour inclure d'autres mesures.

Du fait de la pression exercée sur le GIE Agro-service au départ, on peut également se demander s'il n'y a pas eu avec le temps une appropriation grandissante du dispositif par les techniciens, ce qui aurait conduit à une utilisation de plus en plus efficace et des dossiers de plus en plus complets. Si l'on s'arrête à la composition des CTE pour évaluer cette évolution, l'amélioration n'est que très légère: on constate juste, vers la fin de l'année 2001, l'apparition de quelques dossiers comprenant trois ou quatre mesures agro-environnementales (id.), alors que dans le même temps plusieurs dossiers avec seulement une ou deux mesures continuaient à être présentés en CDOA. L'amélioration observée devient plus significative à partir du moment où on s'intéresse aux techniciens qui ont monté les dossiers. En effet au GIE Agro-service chaque technicien s'occupe d'une zone précise, et parmi les six dossiers CTE les plus complets, quatre ont été suivis par le même technicien. On constate donc, à ce niveau, l'importance des techniciens (et plus généralement des organismes agricoles d'encadrement) dans la diffusion du CTE (id.).

Au total 85 contrats seulement ont été signés. On peut constater qu'à part le GIE Agro-Service les autres porteurs de projets sont des institutions de développement ou d'encadrement. Le GIE à lui seul a présenté plus de 40% des contrats ayant été signés avant l'arrêt des CTE (id.). Au regard du nombre de dossiers on peut dire que la DAF a réussi à satisfaire l'injonction du Ministère : « faire signer » !

En guise de conclusion : l'intendance n'a pas suivi !

La LOA de 1999 a instauré la CDOA pour gérer le développement rural. La construction de ce dispositif de gouvernance signifie que les acteurs doivent s'engager, se l'approprier et mettre en place des apprentissages multiples, sociotechniques et organisationnels.

Notre analyse montre que la CDOA n'a pas su créer en Guadeloupe une dynamique permettant de construction d'un projet commun, en réponse à la mise en place de la LOA. Une construction qui requiert en préalable celle d'un langage commun et de pratiques organisationnelles communes, c'est à dire une dynamique d'apprentissage. Les membres de la CDOA ont seulement procédé à des ajustements dans leur mode de fonctionnement et dans leurs pratiques tant au sein des organisations qu'entre les organisations. En Guadeloupe le porteur de projet collectif est resté une simple réalité administrative, sans dynamique collective. Un seul contrat-type a été proposé et validé au niveau de l'île. Par ailleurs les premiers CTE y ont été construits à l'initiative de la DAF autour d'une seule mesure, « complexe », appuyant la production bananière. Les acteurs hors zone bananière ne se sont emparé que tardivement de l'instrument ; une petite minorité d'agriculteurs et d'institutions professionnelles en ont été à l'initiative. Les seules démarches collectives mises en œuvre ont concerné l'élaboration de diagnostics d'exploitation dans les GFA, pour les derniers CTE signés. Enfin la mise en place des CTE en Guadeloupe n'a pas été traduite en « stratégies de changement » des systèmes d'action¹⁴. Les pratiques relationnelles entre agriculteurs et surtout entre agriculteurs et conseillers se sont améliorées là où elles n'existaient que peu ou pas auparavant. En rapprochant les conseillers des agriculteurs, les CTE ont revalorisé leur métier.

Le détournement des objectifs de la LOA au profit d'objectifs contraires à son esprit peut aussi être lu positivement, comme une forme d'appropriation (Dulcire et al., 2004). Les « fonctions cognitives de la démarche » (Remy 2001), même dévoyée, ont renforcé les capacités d'adaptation. Une « routine défensive » afin de « digérer » un processus conçu dans et pour des conditions métropolitaines, et qui interpelle directement les modèles de développement productivistes prégnants dans l'Île, ce que Glissant nomme « créolisation » des modèles (Glissant 2004). Les pratiques des acteurs ont de fait esquissé une évolution, et la CDOA commence à être considérée comme une nouvelle agora (Nowotny et al., 2001), dispositif facilitant d'action et d'apprentissage collectifs. Les diagnostics collectifs pour certains, les dynamiques individuelles chez d'autres, mais aussi la co-construction de mesures propres en fin du processus, illustrent ces processus d'apprentissage, vers un point de vue partagé sur la « nouvelle » agriculture en réponse aux exigences de la société. C'est un travail que la recherche, dans une démarche de recherche-action, pourrait entreprendre afin de co-élaborer un langage commun et définir la démarche nécessaire à l'élaboration d'un projet en commun.

Enfin la question de la gouvernance, entendue comme le processus qui associe l'ensemble des acteurs concernés, ou du moins ceux qui se sentaient concernés, parties prenantes pour rester dans le langage à la mode, par la définition et la mise en place des actions de développement reste posée. Elle nous incite à continuer à nous intéresser aux dispositifs, aux outils que les acteurs s'approprient, détournés, mettaient en place pour se coordonner, élaborer un projet commun et des règles.

¹⁴ Défini comme un « ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux » et régule « la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci ». Crozier et al 1992

Bibliographie

- Agamben G., 2006. Qu'est-ce qu'un dispositif ? Rivage poche / Petite Bibliothèque
- Berry M., (1983), *Une technologie invisible. L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*, CRG, Paris, 39 p.
- Brossier J., Chia E., Marshall E., Petit M., (1997), *Gestion de l'exploitation agricole*, ENESAD-CNERTA, Dijon, 215 pages.
- Callon M., Lascoumes P.e, Barthes Y., (2001), *Agir dans un monde incertain ; essai sur la démocratie technique*. Le Seuil, Paris, 358 p.
- Chia E., Dulcire M., 2005. La vitrine ou l'arrière boutique : les impacts des CTE sur les évolutions des exploitations agricoles en Guadeloupe. *Gérer et comprendre*, 81, 25-38
- Crozier Michel, Friedberg E., (1992), *L'acteur et le système*, Seuil, Paris, 500 p.
- Dulcire M. Piraux M. Chia E., 2006. Du contournement de la LOA au détournement des CTE : les exploitations agricoles à l'épreuve de la multifonctionnalité dans les DOM insulaires, *Cahiers Agricultures*, 15, 4, pp. 363-69
- Dulcire M., Chia E., 2004. Le poids des représentations dans la mise en place des Contrats territoriaux d'exploitation (CTE) : le cas de la Guadeloupe. *Ruralia*, 2004-15
- Gimenez G., (2003), *Les CTE en Guadeloupe : impact sur les exploitations et conséquences pour le développement de l'agriculture*, CIRAD-ENESAD, Dijon, 53 p.
- Glissant E., (2004), La créolisation du monde est irréversible. *Le Monde* 2, 46, pp. 26-9.
- Hatchuel A., (1994), Apprentissages collectifs et activités de conception, *Revue Française de gestion*, Juin-août 1994, pp. 109-120.
- Hatchuel A., Pezet E., Starkey K., Lenay O., (sous la direction) 2005. Gouvernement, organisation et gestion : l'héritage de Michel Foucault. Les presses de l'Université Laval. »
- Hervieu B., (2002), La multifonctionnalité de l'agriculture : genèse et fondements d'une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole, *Cahiers Agricultures*, 11, 6, pp. 415-9.
- Latour B., (1989), *La science en action*, La Découverte, Paris, 451 p.
- Maugeri S. (dir), (2001), *Délit de gestion*, La Dispute, Paris, 247 p.
- Moisdon J.C. (dir.), (1997), *Du mode d'existence des outils de gestion, Les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation*, Séli Arslan, Genève, 286 p.
- Mormont M., (1996), Agriculture et environnement : pour une sociologie des dispositifs, *Économie rurale*, Paris, 236, 28-36.
- Mormont M., (2003). *Dispositif : Concept et méthode de recherches*. Intervention au séminaire PIU RIDT-INRA SAD. 16 pages
- Nowotny H., Scott P., Gibbons M.I, (2001). *Repenser la science*. Belin, Paris, 319 p.
- Rémy J., (2001), La co-institution des contrats territoriaux d'exploitation. *Ingénieries, n° spécial Multifonctionnalité*, Paris, pp. 45-54.
- Rémy J., (2001), La co-institution des contrats territoriaux d'exploitation. *Ingénieries, n° spécial Multifonctionnalité*, Paris, pp. 45-54.
- Rémy J., (2003), Révéler ou construire la demande sociale ? Les contrats territoriaux d'exploitation, <http://www.ceri-sciences-po.org>, juillet-août 2003